

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

Studio n. 789 bis

Cessione di aree già concesse in diritto di superficie e modifiche delle convenzioni per la cessione del diritto di proprietà ai sensi della legge 22 ottobre 1971 n. 865

Approvato dalla Commissione Studi tributari il 18 settembre 1998

Approvato dal Consiglio Nazionale del Notariato il 9 ottobre 1998

1. Cessione della proprietà

La legge 28 dicembre 1995 n. 549, modificata dalle leggi 23 dicembre 1996 n. 662 e 27 dicembre 1997 n. 449, ha concesso ai Comuni la facoltà di «cedere in proprietà le aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962 n. 167 ovvero delimitate ai sensi dell'art. 51 della legge 22 ottobre 1971 n. 865, già concesse in diritto di superficie ai sensi dell'articolo 35, quarto comma, della legge 22 ottobre 1971 n. 865» nonché quelle comprese «nell'ambito dei piani delle aree da destinare a insediamenti produttivi di cui all'articolo 27 della legge 22 ottobre 1971 n. 865».

Si tratta delle aree acquisite per esproprio dai Comuni per l'attuazione dei piani di edilizia economica e popolare e dei programmi pubblici di edilizia residenziale concesse in diritto di superficie per la edificazione di case di tipo economico e popolare e relativi servizi urbani e sociali e per gli insediamenti di impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico.

La legge n. 865/1971 stabiliva precisi ed invalicabili rapporti fra aree da cedere in proprietà ed aree sulle quali costituire diritto di superficie all'interno dei vari piani, destinando al patrimonio indisponibile del Comune la nuda proprietà delle aree gravate dal diritto di superficie per l'edificazione di case economico popolari, inibendo in tal modo ai Comuni la possibilità di successive alienazioni.

L'attuale normativa elimina i predetti rapporti percentuali fra aree da cedersi in proprietà ed aree sulle quali costituire diritto di superficie, lasciando liberi i Comuni di scegliere fra le diverse tipologie, ma non modifica la disposizione (art. 35 comma 3 della legge n. 865/1971), per la quale le aree acquisite per esproprio all'intero dei piani di edilizia economica e popolare vanno a far parte del patrimonio indisponibile del Comune.

La mancata abrogazione di tale norma delimita il campo di applicazione della novella alle sole aree che alla data di entrata in vigore del provvedimento modificativo, erano «già concesse in diritto di superficie».

Una tal lettura della norma è avvalorata dalla considerazione che la legge impone ai Comuni di individuare le aree escluse dalla possibile applicazione della legge entro il 31 dicembre 1997.

La nuova disciplina prevede i criteri per la determinazione del prezzo **(1)**, le condizioni del pagamento di esso e la obbligatorietà della adesione per tutti gli assegnatari alla proposta di alienazione del Comune ove deliberata dalla maggioranza di due terzi dell'assemblea del condominio o della cooperativa.

Infine è previsto che le aree acquisite in applicazione della normativa in esame siano disciplinate dalla convenzione di cui all'articolo 8, commi 1, 4, 5 della legge 28 gennaio 1977 n. 10.

2. Modifica delle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 35 della l. n. 865/1971, prima del 17 febbraio 1992 n. 179, per la cessione del diritto di proprietà

Tali convenzioni possono essere modificate con la soppressione «dei limiti di godimento decennali e ventennali ivi previsti», in cambio di un corrispettivo determinato con le stesse modalità stabilite per l'acquisto della nuda proprietà di cui al comma precedente **(2)**.

3. Trattamento fiscale

L'articolo 81 della legge n. 549/1995, come modificato dalla legge n. 662/1996, stabilisce che gli atti e le convenzioni previste dalle disposizioni in esame «sono soggetti a registrazione a tassa fissa e non si considerano, agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, operazioni svolte nell'esercizio di attività commerciali».

Appare quindi testuale che gli atti di cessione della proprietà delle aree in oggetto e le convenzioni predette (sia relative a tali aree sia tendenti a sopprimere i predetti limiti di godimento) usufruiscono dell'indicato trattamento relativamente all'imposta sul valore aggiunto ed all'imposta di registro.

La norma non fa invece cenno alle imposte ipotecarie e catastali.

L'articolo 32 del d.p.r. 29 settembre 1973 n. 61 stabilisce che gli atti di trasferimento della proprietà e gli atti di concessione del diritto di superficie delle aree di cui al Titolo III della legge n. 865/1971 sono soggetti all'imposta di registro in misura fissa e sono esenti dalle imposte ipotecarie e catastali.

Ci si chiede se l'esenzione dalle imposte ipotecarie e catastali previste da tale norma possa applicarsi anche alla cessione della proprietà in oggetto.

Da un punto di vista letterale («I Comuni possono cedere in proprietà le aree comprese nei piani...») non vi è dubbio che le aree di cui al titolo III citato sono quelle di cui ci occupiamo e che la norma non pone alcuna limitazione alla concessione dell'agevolazione: il trasferimento al Comune o dal Comune **(3)** delle aree prese in considerazione dal titolo III della nominata legge è assoggettato al regime fiscale di favore.

Non può tuttavia ignorarsi che la *ratio* della norma agevolativa consiste nel favorire l'attuazione dei piani disciplinati dalla legge n. 865/1971, pur essendo anche presenti motivi di esigenze di finanziamento dei Comuni.

Si deve quindi accertare se la cessione della proprietà dal Comune al titolare del diritto di superficie debba considerarsi come un *quid novi* ovvero un atto di attuazione di tali piani.

In questo ultimo senso sembrano essere connotate le norme in esame. Esse infatti:

- prevedono la stipulazione di una convenzione che in parte riafferma ed in parte modifica vincoli che hanno la loro ragione nella esistenza dei piani suddetti e la cui durata è stabilita con riferimento alla *convenzione che ha accompagnato la concessione del diritto di superficie*;
- stabiliscono la determinazione del corrispettivo della cessione della nuda proprietà *al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie*;
- modificano in parte la disciplina relativa alla acquisizione ed alla alienazione e concessione del diritto di superficie delle aree inserite nei piani contemplati dalla legge n. 865/1971;

- qualificano come *trasformate* le aree acquisite in piena proprietà dall'acquirente dapprima con la concessione del diritto di superficie e quindi con l'attuale acquisto della nuda proprietà.

Se, quindi, l'alienazione della proprietà si sostanzia come una modifica, un'integrazione dell'originaria costituzione del diritto di superficie, deve dedursi che quel trasferimento costituisce un atto attuativo dei piani di edilizia economica e popolare e dei piani di insediamenti produttivi e, come tale, da assoggettarsi al regime fiscale previsto dall'articolo 32 del d.p.r. 29 settembre 1973 n. 601.

Si potrebbe obiettare che la previsione nella novella di uno specifico trattamento fiscale sottintenda la volontà del legislatore di sottrarre le fattispecie considerate dall'ambito di applicazione del citato articolo 32.

Tale obiezione tuttavia non sembra abbia pregio, giacché una sicura valenza pleonastica della norma è denunciata dalla affermazione che gli atti e le convenzioni in oggetto non si considerano, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, operazioni svolte nell'esercizio di attività commerciale: la non inclusione nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto della operazione in esame discende dalla sua stessa natura.

Altrettanto irrilevante può quindi ritenersi l'affermazione dell'assoggettamento alla tassa fissa di registro dei trasferimenti contemplati nella novella. La previsione dell'imposta di registro in misura fissa ha invece una sua precisa ragione per quanto concerne la modifica delle convenzioni stipulate per la cessione del diritto di proprietà e la stipulazione delle convenzioni destinate a disciplinare le aree interessate dalle operazioni fondate dalla novella.

L'articolo 32 citato infatti non prevede alcuna agevolazione (né per l'imposta di registro né per quelle ipotecaria e catastale) per tale fattispecie negoziale.

Né riteniamo che il richiamo di detto articolo portato dall'articolo 20 della legge 28 gennaio 1977 n. 10 per le convenzioni e gli atti d'obbligo previsti da tale legge possa applicarsi alle convenzioni che ci interessano.

È vero, infatti, che la novella stabilisce che le aree oggetto degli interventi ivi previsti sono disciplinate dalla convenzione di cui all'articolo 8 della legge n. 10/1977, ma tale riferimento ha una rilevanza puramente parametrica che non consente, in applicazione del principio di specialità dell'agevolazione, l'estensione della stessa ad una diversa fattispecie.

Si deve quindi concludere che la cessione del diritto di proprietà disciplinata dall'articolo 3 comma 75 e seguenti della legge 28 dicembre 1995 n. 549 e successive modifiche sconta l'imposta fissa di registro e sia esente da imposte ipotecaria e catastale mentre le convenzioni previste dal medesimo articolo, commi 78 e 78 *bis*,

siano da assoggettarsi ad imposta di registro in misura fissa e a normale imposta ipotecaria **(4)**.

Sia pure considerando l'esiguo carico fiscale che grava l'acquisto del diritto di proprietà, val la pena di prendere in esame una particolare fattispecie che può verificarsi stante il meccanismo stabilito dalla legge per la determinazione del corrispettivo dovuto per la cessione della proprietà.

Si è visto che in sede di acquisto del diritto di superficie la legge non prevedeva una decurtazione del corrispettivo proporzionale al valore della proprietà restante al Comune e che i criteri posti a base dell'attuale determinazione del valore della proprietà sono fissati dall'attuale normativa.

Poiché dal valore attuale deve detrarsi quanto già pagato dall'assegnatario per la costituzione del diritto di superficie, opportunamente maggiorato della svalutazione monetaria, può accadere che nulla sia dovuto per la cessione in oggetto.

Tale fattispecie si sostanzia quindi in una sorta di "atto complementare" dell'atto di cessione del diritto di superficie, giacché il metodo di determinazione d'imperio dei corrispettivi dell'uno e dell'altro diritto non rende possibile al Comune incassare altro oltre quanto già incamerato.

Al di là degli effetti civilistici di tale circostanza, ci si chiede quali riflessi essa possa avere sul versante fiscale.

Riteniamo che qualora il corrispettivo stabilito d'imperio dalla legge sia stato comunque pagato dall'assegnatario e regolarmente tassato **(5)**, nessuna pretesa potrebbe muoversi da parte dell'ufficio.

È tuttavia opportuno che l'atto porti l'*indicazione del valore*, se non altro ai fini della sua iscrizione nel Repertorio.

Paolo Giunchi

(1) Il corrispettivo per la costituzione del diritto di superficie era stabilito dall'art. 35 della legge n. 865/1971 in misura pari al costo di acquisizione delle aree e delle eventuali opere di urbanizzazione realizzate dal Comune così come per la cessione delle aree in proprietà: non si teneva quindi conto del minor valore del diritto parziale (stabilito, per soggetti diversi da enti pubblici, in non meno di sessanta e non più di novantanove anni, rinnovabili previo pagamento di un ulteriore corrispettivo e per gli enti pubblici a tempo indeterminato) rispetto a quello della piena proprietà.

Le disposizioni in esame stabiliscono che il prezzo per la cessione della nuda proprietà deve ricavarsi «non già nel valore venale delle aree, ma nella media fra detto valore venale e dieci volte il reddito dominicale delle aree stesse» (cfr. Circolare 11 febbraio 1997 n. 31T, Min. fin.), detratto quanto corrisposto in sede di concessione del diritto di superficie.

La temporaneità della normativa (i Comuni continueranno a costituire diritto di superficie sulle aree destinate all'edificazione di case economiche e popolari, senza possibilità di poter poi cedere la nuda proprietà dell'area stessa) e l'iniquità della determinazione del prezzo (all'epoca della costituzione del diritto di superficie fu pagato lo stesso corrispettivo stabilito per la cessione delle aree in proprietà) denunciano lo scopo puramente finanziario delle norme in esame.

(2) In questa sede non si entra nel merito della portata civilistica della norma in esame, limitandoci ad osservare che la soppressione dei detti vincoli di godimento ha un costo pari a quello della nuda proprietà delle aree gravate dal diritto di superficie.

(3) Cfr. gli studi CNN in Banca Dati Notarile numeri: 307 del 18 maggio 1997 (est. Petrelli), 575 del 12 marzo 1997 (est. Bellini, De Rosa, Giunchi), 545 del 18 aprile 1997 (est. Giunchi).

Nel senso di un'interpretazione letterale della norma vedasi: Cass. n. 1505 del 7 marzo 1986, la quale, ritenendo che il trattamento di favore (allora previsto dalla legge n. 865/1971 e quindi riscritto all'art. 32 citato) dovesse estendersi anche agli atti relativi ai i piani di insediamenti produttivi disciplinati dalle norme della Regione Trentino - Alto Adige e non dalla legge nazionale, afferma che la agevolazione «ha carattere oggettivo»; Comm. trib. centr. n. 5311 del 29 agosto 1989 (sulla medesima materia); Ris. Min. 16 marzo 1977, prot. 250113 (che ritiene estensibile la agevolazione agli atti di cessione del diritto di superficie dal Consorzio di imprese di costruzione, originario concessionario, alle singole imprese).

(4) Dovuta peraltro in misura fissa, ai sensi dell'articolo 4 della Tariffa annessa al d.lgs. 31 ottobre 1990 n. 347.

(5) Al riguardo deve rilevarsi che fra le somme da detrarsi dal corrispettivo stabilito dalla novella deve computarsi anche quanto eventualmente corrisposto dall'assegnatario quale integrazione del prezzo nell'ipotesi in cui il Comune alienante sia risultato soccombente nel giudizio relativo alla congruità del prezzo di esproprio delle aree in oggetto.

È peraltro evidente che tale integrazione di prezzo deve risultare da atto portato a conoscenza dell'Ufficio del registro.

(Riproduzione riservata)